

IMPACTO ECONÓMICO DEL ORDENAMIENTO PESQUERO DE LA ANCHOVETA EN LA ZONA SUR DEL PERÚ

Nº2 – 2018

IDEAS FUERZA

- La pesca de anchoveta en la Zona Sur aprovecha el stock del recurso que comparten el sur de Perú y el norte de Chile. En los últimos años, la pesca industrial peruana pasó de la milla 1 a la 10, luego a la 7 y actualmente a la 5. La pesca chilena se mantuvo en la milla 1.
- En la última década, la evolución del sector pesquero en la Zona Sur del Perú muestra una tendencia marcadamente negativa. Los desembarques de anchoveta han caído en más de 60%, de un promedio de 670 mil TM anuales entre 1998 y 2011 a 270 mil TM entre 2012 y 2017. Así, el sector ha pasado de representar 2.3% del PBI de la zona en 2007 a sólo 0.4% en 2016.
- Cerca de 50% del Valor Bruto de Producción (VBP) de la pesca de la Zona Sur se destina a un procesamiento adicional, mientras que en la Zona Norte-Centro el procesamiento de la pesca es de alrededor del 75%. Asimismo, la Zona Sur presenta un menor grado de diversificación respecto a actividades y pesquerías explotadas, por lo que es más susceptible a shocks negativos.
- En la última década, una serie de disposiciones del Ministerio de la Producción (Produce) han venido modificando el ordenamiento pesquero de la anchoveta. Uno de los cambios más relevantes fue la eliminación del Régimen Especial de Pesca (REP) en la Zona Sur en 2011, el cual permitía la pesca industrial de anchoveta a partir de la primera milla y establecía también un aporte a PROSUR, fondo destinado al desarrollo de la pesca artesanal de la zona.
- El Fondo para la Promoción y Desarrollo para la Pesca Artesanal – PROSUR estaba constituido por los aportes que realizaban las empresas pesqueras con actividades en la Zona Sur. Por cada tonelada desembarcada de anchoveta se debía hacer un aporte equivalente a 0.3% de la UIT. Este sumó S/ 24.2 millones en los años que estuvo vigente el régimen.
- Se estimó el impacto económico de los cambios en el ordenamiento pesquero de la Zona Sur. Los resultados muestran que entre 2012 y 2016:
 - ✓ Se habrían dejado de capturar hasta 810 mil TM de anchoveta;
 - ✓ Que equivalen a cerca de S/ 385 millones de Valor Agregado Bruto (VAB) no materializado (incluye extracción y procesamiento);
 - ✓ El valor comercial de la harina y aceite de pescado no producidos habría sido equivalente a US\$ 373 millones en exportaciones;
 - ✓ El impacto en empleos directos sería del orden de 2,660 empleos anuales;
 - ✓ Considerando también los impactos indirectos e inducidos, se tiene un impacto total equivalente al 1% del PBI de las regiones de la Zona Sur y de cerca de 6,450 empleos;
 - ✓ Finalmente, se hubieran transferido S/ 25.5 millones al fondo PROSUR, para ser destinados a proyectos de desarrollos orientados a la pesca artesanal.

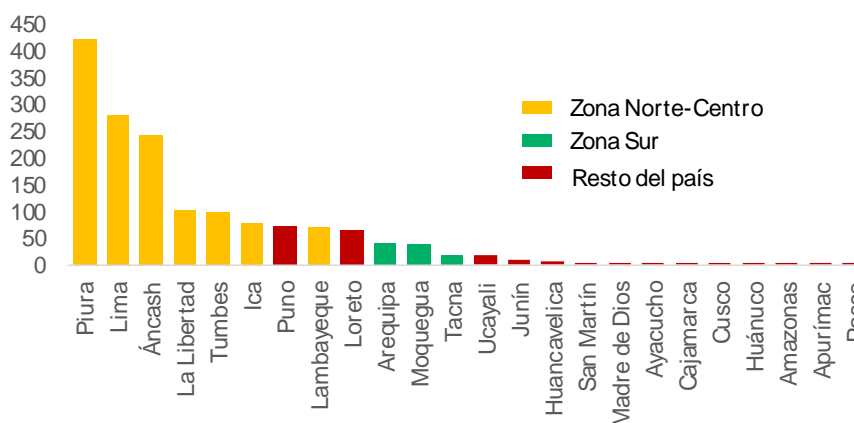
- La información estadística disponible muestra que la eliminación del REP no habría tenido un impacto en los desembarques de pesca artesanal; es decir, éstos no se incrementaron al alejar a la flota industrial hasta la 5ta milla. Sin embargo, sí ha tenido un impacto negativo en la pesca de anchoveta, así como a la industria y al empleo ligada a ella en la Zona Sur. Su impacto también incluye la eliminación de PROSUR, que financiaba proyectos para potenciar la calidad de vida y actividad económica de los pescadores artesanales.
- Mientras que la pesquería peruana registró una disminución significativa en las tasas de capturas, en Chile se han registrado tasas de capturas elevadas entre 2011-2015 y 2017. La pesca en la Zona Sur de Perú ha sido 50% inferior a la de la Zona Norte de Chile desde el 2012, llegando incluso a ser 65%-67% inferior en los años 2013 y 2017.
- Un ordenamiento pesquero en la Zona Sur que permita un mayor aprovechamiento del recurso sin poner en riesgo su sostenibilidad generará un impacto económico positivo de forma directa a la industria y al empleo local. Podrá también traer para los pescadores artesanales una fuente de financiamiento para sus iniciativas. Asimismo, potencialmente limitará el impacto negativo que eventos de anomalías climáticas (como los vistos en años recientes) tienen en el sector pesquero nacional.

Preocupada por el desarrollo de la pesquería en la Zona Sur del país, la Sociedad Nacional de Pesquería (SNP) encomendó a la consultora Macroconsult la elaboración de un estudio sobre el impacto económico de los cambios en el ordenamiento pesquero de la anchoveta en esa zona del país. A continuación, presentamos sus resultados.

1. El sector pesquero en la zona sur

En 2016, el Valor Agregado Bruto (VAB) en términos reales de la Pesca en la Zona Sur fue apenas 8% el de la Zona Norte-Centro. El sector pesquero de las regiones de la Zona Sur es incluso inferior al de regiones como Puno y Loreto, que no cuentan con acceso al mar.

Gráfico 1
VAB Pesca y Acuicultura por Región 2016
(Millones de soles de 2007)

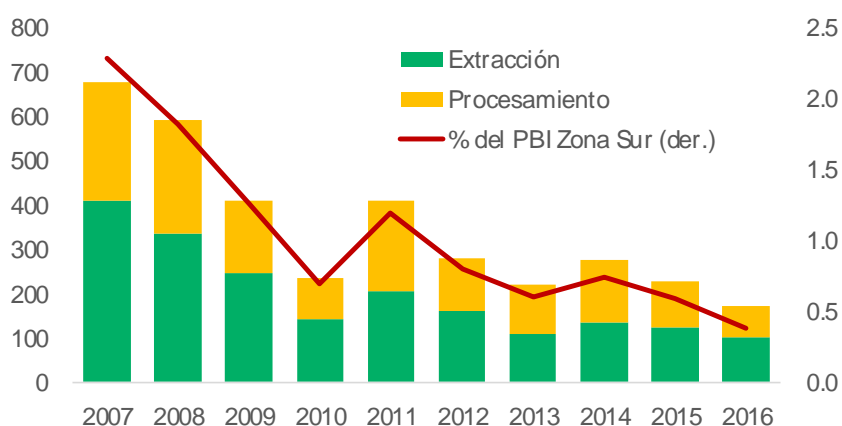


Fuente: INEI / Elaboración: Macroconsult

La cadena de valor de la pesca cuenta con dos etapas principales: extracción, reflejada en el VAB Pesca y Acuicultura, y procesamiento o transformación, reflejado en el VAB Manufacturero Primario. Debido a las características del sector, las variaciones en la fase de extracción determinan el desempeño de la fase de procesamiento.

Luego de alcanzar un máximo de S/ 677 millones en 2007, el sector total (sumando extracción y procesamiento) ha declinado hasta alcanzar un mínimo de S/ 174 millones en 2016, una caída acumulada de 74% en la última década. Esto ha implicado una reducción significativa de la participación del sector en la economía de las regiones comprendidas en la Zona Sur, al pasar de representar 2.3% del PBI en 2007 a 0.4% en 2016.

Gráfico 2
Valor Agregado Bruto del Sector Pesquero en Zona Sur
(Millones de S/ de 2007 del PBI Zona Sur)

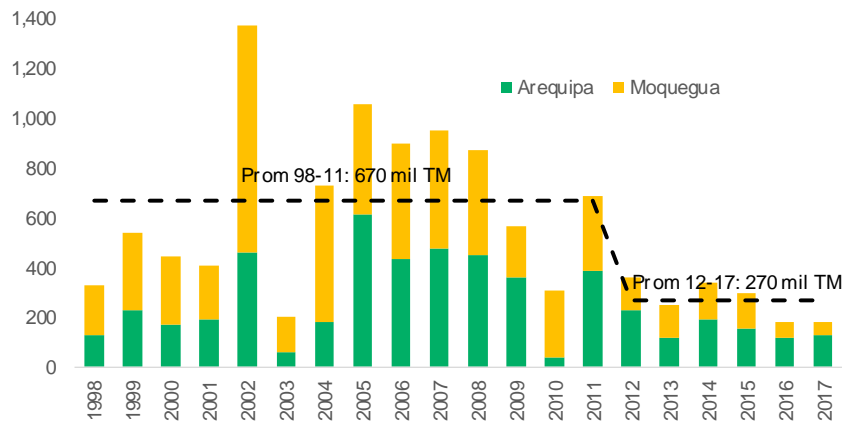


Fuente: INEI, Produce y Macroconsult / Elaboración: Macroconsult

El principal factor detrás de la contracción del sector pesquero en la Zona Sur fue el desempeño negativo de la industria de ingredientes marinos. Esta actividad se encuentra sujeta a la disponibilidad de anchoveta, la cual es determinada en parte por factores ambientales/climáticos, y también por el ordenamiento que define el Ministerio de Producción en términos de cuotas, zonas de reserva, vedas, entre otros mecanismos.

Se pueden identificar dos periodos, uno entre 1998 y 2011, donde los desembarques de anchoveta promediaban 670 mil TM anuales. Y un segundo periodo entre 2012 y 2017, con un promedio anual de 270 mil TM, con una reducción sostenida del nivel de pesca que ha devenido en una nueva normalidad. En los años 2016 y 2017, en particular se han registrado mínimos cercanos a las 180 mil TM anuales. La división entre un periodo y otro coincide con la eliminación del Régimen Especial de Pesca de la Zona Sur a fines de 2011.

Gráfico 3
Desembarque de Anchoveta para Ingredientes Marinos en Zona Sur
 (Miles de TM)

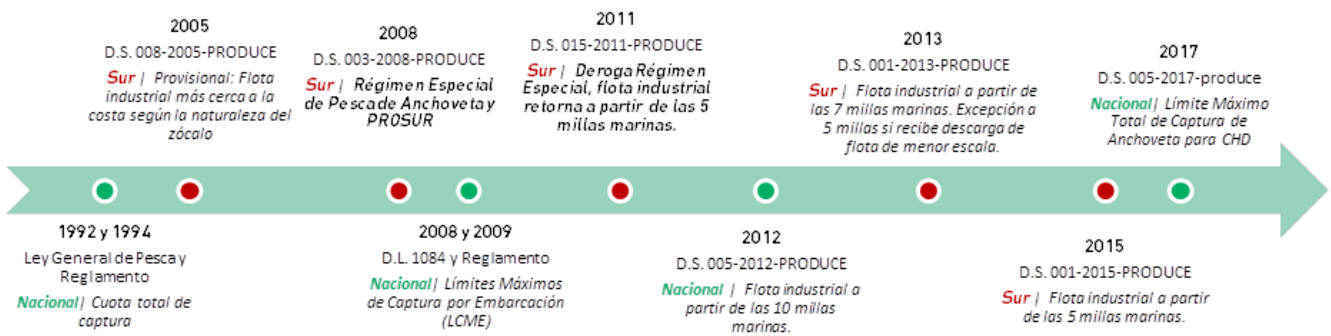


Fuente: INEI y Produce / Elaboración: Macroconsult

2. Normativas y Régimen Especial de Pesca (REP)

La Ley General de Pesca es la norma principal que rige los lineamientos de la actividad. Esta establece que el Ministerio de la Producción, sobre la base de evidencias científicas, debe diseñar los sistemas de ordenamiento pesquero con el objetivo de la preservación y explotación racional de los recursos hidrobiológicos.

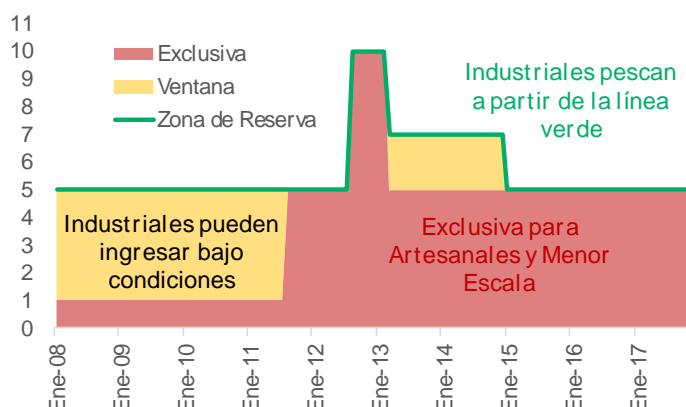
Entre estos se encuentran las cuotas de captura, temporadas, zonas de pesca, tallas mínimas de captura y la regulación del esfuerzo pesquero. En el caso de la Zona Sur, en la última década se han dado una serie de medidas de ordenamiento pesquero que habrían tenido impacto en el desempeño del sector:



Entre otros aspectos, los cambios normativos modificaron la delimitación de la Zona de Reserva para la pesca artesanal y de menor escala. Como se puede observar en el Gráfico 4, la Zona de Reserva ha fluctuado entre las 5 y 10 millas.

Pero la medida de mayor impacto habría sido la eliminación del Régimen Especial de Pesca (REP), que entre 2008 y 2011 permitió la pesca industrial de anchoveta hasta un máximo de 1 milla dependiendo de la ubicación (conocido también como ventanas de penetración) junto con un aporte a PROSUR, fondo para el desarrollo de la pesca artesanal en las regiones de la Zona Sur. La eliminación de dicho régimen se realizó bajo el argumento de que tenía un impacto negativo en la pesca destinada a consumo humano directo (CHD) y, en particular, en la pesca artesanal.

Gráfico 4
Zona de Reserva en la Zona Sur
 (Millas náuticas)



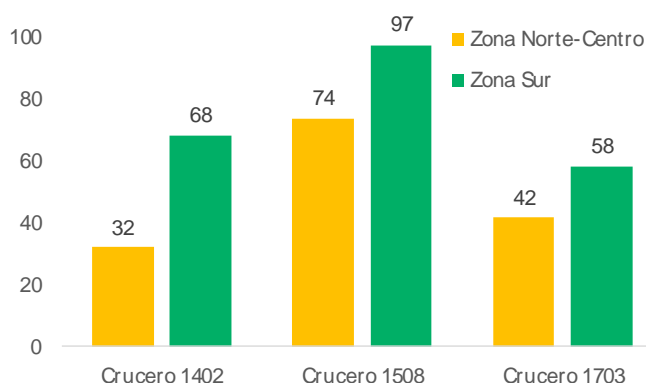
Fuente: Produce / Elaboración: Macroconsult

3. ¿Por qué un Régimen Especial de Pesca para la Zona Sur?

Una de las principales características geográficas de la Zona Sur es que la plataforma continental es relativamente estrecha, lo que ocasiona que el stock sur de anchoveta se ubique replegado a la costa a comparación de lo que se ve en el stock norte-centro. De hecho, los cruceros exploratorios del Instituto del Mar del Perú (IMARPE) muestran que en la Zona Sur hasta el 97% de la biomasa de anchoveta puede ubicarse dentro de las 10 primeras millas. Ante esta evidencia, el REP permitía a la pesca industrial el acceso a las zonas en las cuales la anchoveta es más abundante.

Asimismo, dada la precaria situación de muchas familias de pescadores artesanales en las regiones del sur del país, el aporte al fondo PROSUR permitía el desarrollo de proyectos en beneficio de dichas familias. Por ejemplo, la compra de equipamiento para incrementar la productividad de los pescadores y proyectos sociales como la construcción de viviendas. En el periodo en que se encontró vigente el REP y PROSUR, se transfirieron S/ 24.2 millones. Además, el REP obligaba al aporte mensual de 28% de la UIT por parte del sector industrial de la Zona Sur para el Fondo de Control y Vigilancia, con el objetivo de fortalecer las acciones de vigilancia, control y monitoreo científico en la zona. A dicho fondo se aportaron S/ 6.1 millones.

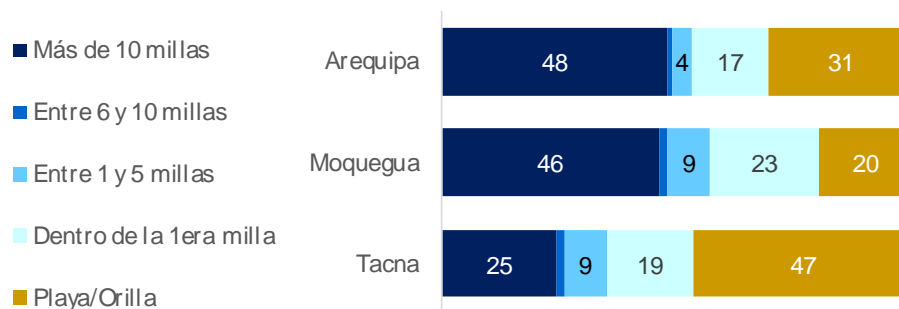
Gráfico 5
Biomasa dentro de las 10 millas
 (% de la biomasa total)



Fuente: IMARPE / Elaboración: Macroconsult

Por otro lado, el Censo Nacional de Pesca Artesanal 2012 evidenció que en la Zona Sur solo entre 4% y 9% de los pescadores artesanales realizan sus faenas entre las millas 1 y 5, mientras que entre 43% y 66% se da en la playa o hasta la primera milla.

Gráfico 6
Pesca Artesanal por Distancia a la Costa
(En Porcentaje)

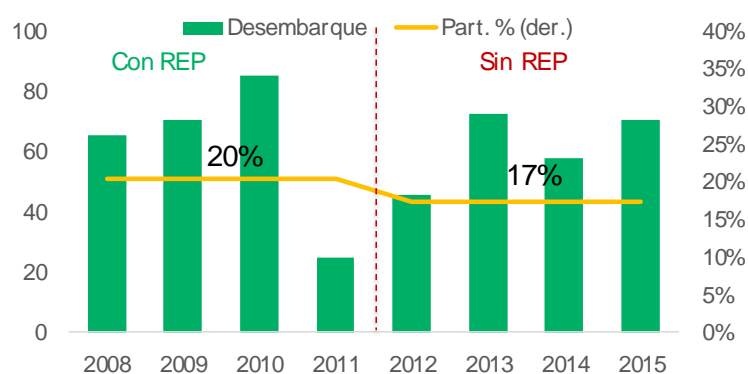


Fuente: INEI y Produce / Elaboración: Macroconsult

4. Impacto económico

Como se mencionó previamente, el principal argumento para eliminar el REP fue que afectaba al desempeño de la pesca artesanal y destinada al CHD, sin embargo, en el periodo 2008-2015 se puede observar que la pesca destinada a Fresco, principal destino de la pesca artesanal, ha mostrado una evolución relativamente estable antes y después del REP (a excepción de los anómalos años 2011 y 2012). Inclusive, luego de la eliminación del REP, la pesca para Fresco en la Zona Sur tuvo una menor participación en el desembarque nacional. Ello refleja que la eliminación del REP no habría tenido los efectos deseados.

Gráfico 7
Zona Sur: Desembarques para Fresco
(Miles de TM, % de desembarque nacional)



Fuente: Produce / Elaboración: Macroconsult

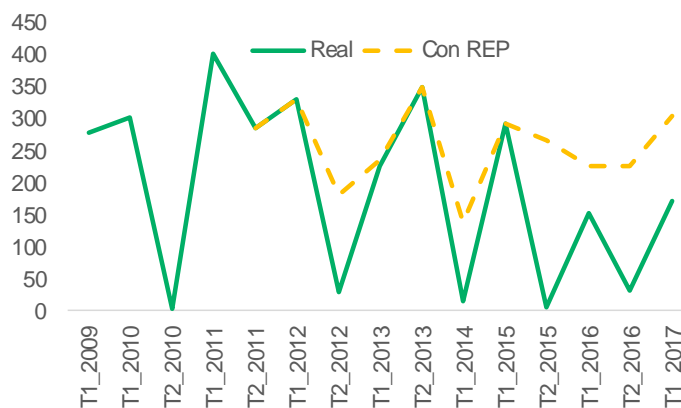
Por otro lado, la eliminación de las ventanas de penetración para la flota industrial ha tenido un impacto negativo en la capacidad del sector de capturar las cuotas establecidas por Produce. De hecho, se observa que luego del 2011 hay una menor proporción de captura promedio de cuota.

En este sentido, es razonable presumir que el desempeño negativo de la pesca de anchoveta está vinculado a la eliminación del REP. Al asumir que la tasa de captura de la cuota en la Zona Sur del periodo 2009-2011, se mantiene entre los años 2012-2016, se halló que de haberse mantenido el REP, se habrían desembarcado 810 mil TM adicionales de anchoveta y producido alrededor de 188 mil TM de harina de pescado, esto equivale a S/ 385 millones de VAB dejado de producir entre 2012 y 2016.

Asimismo, se habrían dejado de exportar alrededor de US\$ 373 millones, y se habrían perdido 2,660 empleos anuales en el sector, equivalente a 2% del empleo en extracción y procesamiento pesquero en el año 2016.

Considerando también los impactos indirectos e inducidos, se tiene un impacto total equivalente al 1% del PBI de las regiones de la Zona Sur y de cerca de 6,450 empleos. En el caso de PROSUR, se estimó que se dejaron de transferir S/ 25.5 millones, para ser destinados a proyectos de desarrollos orientados a la pesca artesanal.

Gráfico 8
Desembarques de Anchoveta por Temporada Zona Sur
 (Miles de TM)



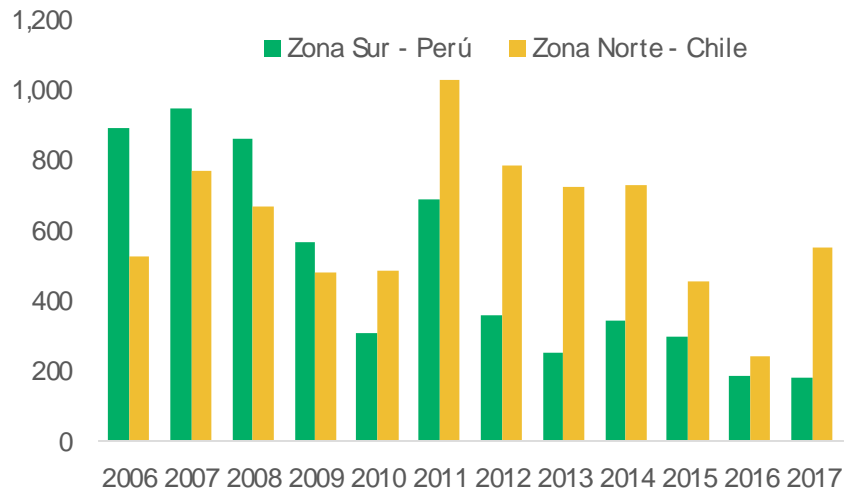
Fuente: INEI y Produce / Elaboración: Macroconsult

La pesca de anchoveta en la Zona Sur aprovecha el stock del recurso que comparten el sur del Perú y el norte de Chile (Regiones XV, I y II), pero su gestión no es coordinada. La política pesquera de Chile se rige bajo los mismos objetivos de conservación y sostenibilidad que la peruana, pero ha determinado la posibilidad de pescar anchoveta desde la milla 1 en algunas áreas.

Así, en el contexto de la eliminación del REP, mientras que la pesquería peruana registró una disminución significativa de la tasa de captura de las cuotas asignadas, en Chile se ha registrado elevadas tasas de captura entre 2011-2015 y 2017. Una de las variables relevantes para la asignación de cuotas en Chile es el desembarque en la Zona Sur peruana. Esto ante el posible desplazamiento de la anchoveta hacia Chile en caso no haya sido pescada.

Por otro lado, a pesar de que Perú ha incrementado su participación en la asignación de cuota del stock Perú-Chile, su participación en la captura y desembarque de anchoveta es inferior. Asimismo, si bien desde el año 2010 la pesca en la Zona Sur de Perú es inferior a la de la Zona Norte de Chile (regiones XV, I y II), desde el 2012 es en promedio 50% inferior a la de Chile. En el extremo, en los años 2013 y 2017 ha sido 65% y 67% inferior, respectivamente.

Gráfico 9
Pesca de Anchoveta del Stock Perú-Chile
 (Miles de TM)



Fuente: Produce y Subsecretaría de Pesca de Chile / Elaboración: Macroconsult

5. Comentario final

Un ordenamiento pesquero en la Zona Sur que permita un mayor aprovechamiento del recurso sin poner en riesgo su sostenibilidad generará un impacto económico positivo de forma directa a la industria y al empleo local. Podrá también traer para los pescadores artesanales una fuente de financiamiento para sus iniciativas. Asimismo, potencialmente limitará el impacto negativo que eventos de anomalías climáticas (como los vistos en años recientes) tienen en el sector pesquero nacional.

Sociedad Nacional de Pesquería

Se autoriza la reproducción del contenido de esta publicación en tanto se cite la fuente.

Av. República de Panamá 3591, Piso 9- San Isidro
 Teléfono 422-8844 / Correo: snpnet@snp.org.pe

www.snp.org.pe

Síguenos en todas nuestras redes sociales

